

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3054/2018. (II. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Juhász Imre, dr. Pokol Béla, dr. Stumpf István és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indoklásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 2.Kpk.670.453/2017/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselővel eljárva 2017. december 4-én alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kérte az Alkotmánybíróságtól a Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: törvényszék) 2.Kpk.670.453/2017/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az indítványozó ezen kívül kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel a törvényszéket az alkotmányjogi panaszban támadott végzés végrehajtásának felfüggesztésére.
- [3] A bírósági eljárás előzményeként Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetváros Önkormányzata Képviselő-testületének önkormányzati képviselői helyi népszavazást kezdeményeztek. A kezdeményezők a következő kérdést nyújtották be a Budapest Főváros VII. Kerületi Helyi Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: HVB): „Egyetért-e Ön azzal, hogy Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete Budapest VII. Kerület Károly körút – Király utca – Erzsébet körút – Rákóczi út által határolt területén úgy szabályozza az üzletek nyitvatartási rendjét, hogy a vendéglátást folytató üzletek 24.00 óra és 6.00 óra között nem tarthatnak nyitva?”
- [4] A HVB 7/2017. (X. 16.) számú határozatával hitelesítette a helyi népszavazásra javasolt kérdést.
- [5] Az indítványozó a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 57. §-a alapján a HVB határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte, melyben a határozat hatályon kívül helyezését kérte. Az indítványozó kérelmében arra hivatkozott, hogy a kérdés alapjogok jogellenes korlátozásához vezet; túllép az önkormányzat feladat- és hatáskörén; a helyi népszavazás körében tilalmazott tárgykörre irányul; ellentétes Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) és a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) egyes rendelkezéseivel; nem egyértelmű; továbbá maga a HVB határozat tartalma és indoklása is hiányos.
- [6] Az indítványozó mellett egy magánszemély kérelmező is a törvényszékhez fordult arra hivatkozva, hogy a kérdés által érintett terület egy része világörökségi terület, így ott a képviselő-testület hatáskör hiányában nem alkothat jogszerű rendeletet.
- [7] A törvényszék a HVB határozatát helybenhagyta. Indoklásában kifejtette, hogy a határozatot tartalmilag és terjedelmileg is megfelelőnek tartja; rámutatott, hogy az egyértelműség feltételének a kérdés eleget tesz; rögzítette, hogy az Mötv. 23. § (5) bekezdés 8. pontja alapján a kerületi önkormányzat feladata az ipari és kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos szabályozási jogkörök gyakorlása; továbbá a Kertv. rendelkezéseit értelmezve hangsúlyozta, hogy a 6. § (4) bekezdése az üzletek 22.00 és 06.00 óra közötti nyitva tartásának rendeletben

való szabályozását az önkormányzati képviselő-testület feladatául szabja, ennek hiányában pedig a 6. § (8) bekezdése a világörökségi területen működő üzlet 24.00 és 06.00 óra közötti nyitva tartásának engedélyezéséhez ad felhatalmazást a jegyzőnek azért, hogy a megadott időszakban a világörökségi területen az üzletek ne bejelentés alapján, hanem a nagyobb hatósági kontrollt jelentő jegyzői engedély birtokában működjenek.

- [8] 2. Az indítványozó a törvényszék végzését támadva fordult az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint a sérelmezett bírói döntéssel hitelesített népszavazásra bocsátandó kérdés tárgyát képező tilalom által célzott, rendeleti úton történő önkormányzati jogalkotás jogellenesen korlátozná alapvető jogait és további érintettek alapvető jogait is, mivel az sértené az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését tekintettel arra, hogy a tilalom alkalmatlan célja elérésére, túllépi az indítványozó alapvető jogai korlátozásának feltétlenül szükséges mértékét, aránytalan az elérni kívánt célhoz képest és nem tartja tiszteletben alapvető jogainak lényeges tartalmát.
- [9] Az indítványozó további állítása szerint a támadott bírói döntés azért is alaptörvény-ellenes, mert olyan kérdésben enged népszavazást és olyan rendelet elfogadását teszi lehetővé, amellyel az önkormányzat túllép feladat- és hatáskörén; a helyi népszavazás körében tilalmazott tárgykörre irányul, nem felel meg az egyértelműségre vonatkozó követelményeknek, ellentétes az Möt.v. és a Kertv. egyes rendelkezéseivel, továbbá a határozat tartalma és indokolása hiányos.
- [10] 3. Az Abtv. 56. §-a értelmében az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönt.
- [11] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszát az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontjára, valamint az Abtv. 27. §-ára alapította. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv. 27. §-ban írt törvényi feltételeknek. Az Abtv. 27. §-a értelmében az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti.
- [12] 3.1. Az Alkotmánybíróság az eljárás lefolytatásakor és a befogadás vizsgálatakor figyelemmel volt az Nsztv. hatálybalépése óta az országos népszavazási eljárással összefüggő alkotmányjogi panaszok elbírálása során kialakított gyakorlatára. Ennek során tekintettel volt az Alkotmánybíróság arra, hogy az Nsztv. az országos népszavazási eljárástól számos tekintetben eltérően szabályozza a helyi népszavazási eljárást; így például az egyik jelentős különbség abban áll, hogy – szemben az országos népszavazással – a helyi népszavazási eljárással összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panasz esetén az Nsztv. 79. §-ában foglalt rövidebb eljárási határidőt előíró szabály alkalmazására nincs lehetőség.
- [13] Az Alkotmánybíróság most is megerősíti, amit a 3195/2014. (VII. 15.) AB végzésben már rögzített, miszerint a népszavazási kérdés hitelesítése körében a bírósági döntés az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal megtámadható, de az alkotmányjogi panasznak Alaptörvényben biztosított jog (pl. tisztességes eljáráshoz való jog, népszavazáson való részvétel joga) sérelmére kell hivatkoznia, a népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt (lásd: Indokolás [21]).
- [14] Az Alkotmánybíróság az Nsztv. hatálybalépés óta két esetben vizsgált alkotmányjogi panasz eljárás keretében olyan bírói döntést, amelyben a bíróság döntésével a népszavazásra javasolt kérdést hitelesítette. A két döntésben az Alkotmánybíróság eltérő következtetésre jutott az Abtv. 27. §-ában foglaltaknak való megfelelés, illetve különösen is az érintettség vizsgálata során.
- [15] 3.2. A 28/2015. (IX. 24.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh.) az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek találta, ezért megsemmisítette a Kúria Nk.IV.37.467/2015/2. számú végzését. A Kúria e végzésével megváltoztatta a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban: NVB) 83/2015. számú határozatát, amely megtagadta egy, az országos népszavazás kitűzésére irányuló népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a nyugdíj szabályok megfelelő módosításával a jelen kérdésben megtartott népszavazást követő év január 1-től a férfiak számára is tegye lehetővé Magyarországon a nők számára biztosított kedvezményekkel történő nyugdíjba vonulás lehetőségét?” A döntés ellen alkotmányjogi panaszt benyújtó több indítványozó közül az Alkotmánybíróság azon természetes személy indítványozók érintettségét fogadta el kivételesen, akik érintett-

ségüket azon különös tulajdonságuk fennállásával igazolták, hogy olyan nők voltak, akik már kérték a jogosultsági feltételek megállapítását, illetve nyilatkoztak arról, hogy élni kívánnak a kedvezményes nyugdíjba vonulás lehetőségével. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban nyomatékkal utalt arra, hogy a Kúria hitelesítő döntését csak kivételesen, alapjogi sérelem állítása esetén, és kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálja felül, amely kivételességet az Abh.-ban az állított alapjogi sérelmek megalapoztak. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az indítványozók által állított alapjogi sérelemmel összefüggésben felhívott hitelesítés megtagadása ok az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt tehát nem törvényi, hanem alaptörvényi tilalom. Ezért az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kellett, hogy a Kúria hitelesítő döntésében szereplő kérdés nem ütközik-e az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt Alaptörvényben tiltott népszavazási tárgykörbe. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „a fent jelzett kivételes feltételek teljesülése miatt az Alkotmánybíróságnak el kellett végezni a Kúria jogerős végzésében foglalt hitelesítő döntés (az ennek tárgyát képező kérdés) alkotmányossági felülvizsgálatát az Alaptörvényben biztosított, alapjogi természetű rendelkezések tükrében” (Indokolás [29]–[30]). Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a kúriai végzés megsemmisítésének okaként egyrészt megállapította, hogy a hitelesített kérdés az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés h) pontjában foglalt tiltott tárgykörre vonatkozik. Másrészt megállapította, hogy a nőket az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése és a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján külön védelem illeti meg, a nők – a férfiakhoz képest – kedvezőbb (nem azonos) alanyi jogokra tarthatnak igényt, a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján különösen az állami nyugdíjra jogosultság területén. Majd azt a következtetést vonta le, hogy mind a XV. cikk (5) bekezdése, mind a XIX. cikk (4) bekezdés második mondata érvényesülése elé az eredményes népszavazás gátat emelne, azokat lényegében kiüresítené (Indokolás [32], [34]).

- [16] 3.3. A 3150/2016. (VII. 22.) AB végzésben (a továbbiakban: ABv.) az Alkotmánybíróság visszautasította a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú végzésének megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt. A Kúria végzésével helybenhagyta az NVB azon határozatát, amellyel a következő, országos népszavazásra javasolt kérdést hitelesítette: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” Az alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozó az érintettségét arra alapozta, hogy részt vehet a népszavazáson, élhet a népszavazáshoz való alapjogával, emellett több alapjogának sérelmére is hivatkozott. Az Alkotmánybíróság az érintettség vizsgálata során megállapította, hogy a választópolgári státusz – a népszavazáshoz való jogon kívül – egyetlen, az indítványozó által hivatkozott alapjoggal sem áll közvetlen tartalmi kapcsolatban, hiányzik a közvetlenül és feltétlenül bekövetkező jogkorlátozó hatás. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy „az indítványozó által felhívott alapjogok alkotmányos védelmi köre és a Kúria támadott végzésének a tartalma (az abban foglalt jogértelmezés) között nincs az indítványozó által kifejtett érvek alapján olyan közvetlen tartalmi (okszági) kapcsolat, ami az állított és az indítványozó szerint is csak hipotetikus alapjogi sérelmekre vezetne.” Konklúzióként pedig megállapította az ABv., hogy „az indítvány nem felel meg az Abtv. 27. §-ban írt azon tartalmi követelménynek sem, hogy magának a bírói döntésnek kell sértenie az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát” (Indokolás [20]).
- [17] Jelen ügyben az Alkotmánybíróság a befogadhatóság feltételeinek vizsgálata körében azt állapította meg, hogy az indítvány az alábbiak miatt nem felel meg az Abtv. 27. §-ában foglalt törvényi követelményeknek.
- [18] 3.4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában egyrészt az Alaptörvény olyan rendelkezéseire hivatkozott, amelyek nem alapjogról rendelkeznek.
- [19] Az indítványozó állította, hogy a népszavazási kérdés tárgyát képező korlátozást előíró önkormányzati rendelet megalkotására az önkormányzat nem rendelkezik hatáskörrel, ezért az ezt lehetővé tevő bírói döntés alaptörvény-ellenes, mert az Alaptörvény T) cikk (1) és (3) bekezdéseibe, 31. cikk (2) bekezdésébe, illetve a 32. cikk (2)–(3) bekezdéseibe ütközik. A panaszos előadta, hogy a népszavazási kérdés helyi népszavazásból kizárt tárgykörre irányul, ezért az Nsztv. 32. cikk (1) és (2) bekezdéseibe ütközően sérti az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdését, és emiatt a népszavazást lehetővé tevő bírói döntés is alaptörvény-ellenes. Az indítványozó azt is állította, hogy a népszavazási kérdés tárgyát képező korlátozást előíró önkormányzati rendelet az Mötv.-vel és a Kertv.-vel is ellentétes, ezért az ezt lehetővé tevő bírói döntés alaptörvény-ellenes, mert az Alaptörvény T) cikk (1) és (3) bekezdéseibe, 31. cikk (2) bekezdésébe, illetve a 32. cikk (2)–(3) bekezdéseibe ütközik.
- [20] Az Alaptörvény ezen rendelkezései nem Alaptörvényben biztosított jogról rendelkeznek, hiszen a T) cikk (3) bekezdése a jogalkotásra vonatkozó általános szabályként rögzíti, hogy jogszabály nem lehet ellentétes

az Alaptörvénnyel; a 31. cikk (2) bekezdése, illetve a 32. cikk (2)–(3) bekezdései pedig a helyi népszavazásra és az önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó előírásokat tartalmazzák.

- [21] Alkotmányjogi panasz eljárásban ezekre a rendelkezésekre nem lehet alappal hivatkozni, mert nem felelnek meg az Abtv. 27. §-ában előírt törvényi feltételnek, ezért az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részeit érdemben nem vizsgálhatta.
- [22] 3.5. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a népszavazási kérdés nyomán elfogadandó önkormányzati rendeletben szabályozott tilalom sértené harmadik személyeknek – a népszavazási kérdéssel érintett területen dolgozó munkavállalóknak, beszállítóknak, rendezvényszervezőknek, művészeknek – az Alaptörvény XII. cikkében és XVIII. cikk (2) bekezdésében biztosított jogait.
- [23] Az alkotmányjogi panasz ezen része azért nem felel meg az Abtv. 27. §-ában foglalt követelménynek, mert nem az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét állítja, ezért érintettsége nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján az indítványozó érintettsége hiányzik, ha a sérelmezett bírói határozat nem az indítványozó, hanem más személyek Alaptörvényben biztosított jogait érinti {lásd: 3133/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [9]–[10]; 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [151]; 3037/2016. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [4]}.
- [24] 3.6. Az indítványozó saját alapjogainak sérelmére is hivatkozott alkotmányjogi panaszában. Előadta, hogy az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogának sérelmét eredményezné, hogy a népszavazás következtében elfogadandó önkormányzati rendelet hatályosulása esetén nem tudná a tulajdonában álló ingatlanokat szándékának és a bérleti szerződésekben meghatározott kötelezettségeinek megfelelően használni és hasznosítani, illetve az ingatlanok értéke és értékesíthetősége is jelentősen csökkenne. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított vállalkozási szabadságára hivatkozva előadta, hogy a népszavazási kérdéssel érintett területen található ingatlanainak értéke és azok bérleti díjai jelentősen csökkennének, és az ingatlanok kezelésére és üzemeltetésére vonatkozó tevékenységét nem tudná máshol folytatni. Az Alaptörvény XV. cikke által biztosított törvény előtti egyenlőségre és a diszkrimináció tilalmára hivatkozva előadta, hogy a népszavazás következtében elrendelendő tilalom önkormányzati rendeletben történő szabályozása Budapesten kerületenként eltérő az éjjeli vendéglátó- és szórakoztatóipari tevékenységet folytatókra, ezért az elfogadandó önkormányzati rendelet a törvény előtti egyenlőséget sértő, diszkriminatív és a gazdasági versenyt torzító jogalkotást eredményezne.
- [25] Az Alkotmánybíróság az indítványozó által állított, saját alapjogainak sérelmével összefüggésben az alábbi eredményre jutott a befogadási eljárás során:
- [26] Az Nsztv. 59. §-a értelmében a helyi népszavazás érvényes, ha a választópolgárok több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.
- [27] Az Nsztv. 60. §-a alapján a képviselő-testület köteles a helyi népszavazás napjától számított száznolcvan napon belül az érvényes és eredményes helyi népszavazás döntésének megfelelő rendeletet megalkotni. Az érvényes és eredményes helyi népszavazással hozott döntés a képviselő-testületre a rendelet kihirdetésétől számított egy évig kötelező.
- [28] Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete 463/2017. (XII. 12.) számú határozatával elrendelte a népszavazás megtartását a kérdésben, a HVB pedig 9/2017. (XII. 28.) számú határozatával az elrendelt népszavazást 2018. február 18-ára tűzte ki.
- [29] A népszavazásra feltett kérdés által előírányozott korlátozó, az indítványozó által alaptörvény-ellenesnek vélt szabályozás jelenleg nem létezik a magyar jogrendszerben. A szabályozás megalkotásához az szükséges, hogy Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetváros választópolgárainak több mint fele érvényesen szavazzon 2018. február 18-án, és az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele igenlő választ adjon a megfogalmazott kérdésre; továbbá a képviselő-testület a helyi népszavazás napjától számított száznolcvan napon belül a korlátozó szabályozást tartalmazó rendeletet megalkossa.
- [30] Abból kifolyólag, hogy az indítványozó által sérelmezett szabályozás még nem létezik, az indítványozó vonatkozásában jogsérelem nem következett be, azt csak egy a jövőben eshetőlegesen elfogadott szabályozás okozhatja. Egy ilyen szabályozás nem hozható összefüggésbe a diszkrimináció tilalmával, mert az önkormányzatiság lényegéből adódóan a diszkrimináció csak egy önkormányzat illetékességi területén belül értékelhető. Az esetleges szabályozás önmagában nem áll összefüggésben a már megszerzett tulajdonhoz való joggal sem, és

a vállalkozás szabadságát sem feltétlenül üresíti ki. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint emiatt – hasonlóan az Abv.-ben kifejtettekhez – a törvényszék támadott döntése önmagában nem okoz elkerülhetetlenül alapjogsérelmet, ezért az indítvány ezen része sem felel meg az Abtv. 27. §-ában foglalt feltételeknek.

- [31] Az indítványozó azonban nincs elzárva attól, hogy az önkormányzati rendelet elfogadása esetén az ellen az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján – eleget téve az Abtv. 37. §-ában foglalt feltételeknek is – közvetlen alkotmányjogi panaszt nyújtson be.
- [32] 4. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.
- [33] Az indítvány visszautasítása miatt okafogyottá vált az indítványozó abbéli kezdeményezése, hogy az Alkotmánybíróság hívja fel a törvényszéket a támadott végzés végrehajtásának felfüggesztésére {3245/2017. (X. 10.) AB végzés, Indokolás [10]; 3362/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [21]}.

Budapest, 2018. február 13.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [34] Támogatom a visszautasítást, de az indokolásban hiányosnak látom az ügy kapcsán felmerült alaptörvényi dilemmákban az érvelést.
- [35] 1. Közvetlenül a visszautasítás alapját érinti az a dilemma, mely abban áll, hogy az Abtv. 27. § alapján benyújtott alkotmányjogi panasz által előfeltételeként megkívánt, már megtörtént alapjogi sérelem nem zárja-e ki azt, hogy egy népszavazás eredményessége esetén majd csak a jövőben ez alapján létrejövő jogi rendelkezéseknek az indítványozó alapjogát sértő lehetőségére hivatkozzon már a népszavazás előtt – ennek megtiltását kérve – egy indítványozó? Ez merült fel az ABh által eldöntött ügyben, és elvi tézis kimondása nélkül – így lényegében megkerülve e kérdés elvi eldöntését – a testületi többség elfogadta, és helyt adott az indítványnak. Csak az e döntéshez fűzött különvélemények tették explicitté ezt a dilemmát, és nemmel válaszolva a jövőbeli sérelem lehetőségén alapuló alkotmányjogi panaszra az indítvány visszautasítását támogatták. (Lásd dr. Stumpf István és dr. Szalay Péter e döntéshez fűzött különvéleményeit.) Az ABv. ismét szembesült ezzel a dilemmával, és most már némileg explicitebben ennek eldöntésében, illetve ellenkező irányban döntve, kimondta, hogy mivel „az Országgyűlésnek tág mozgásteret lenne a megalkotandó jogszabály tekintetében, ennek következtében az indítványozó állított alapjogi sérelme nem feltétlenül következne be” (Indokolás [22]). A mostani ügyben ismét ez a dilemma merült fel, ám a döntésünk indokolása ismét elkerüli annak elvi érvelésű eldöntését, hogy a csak jövőbeli sérelem lehetősége esetén is lehetséges-e az Abtv. 27. § alapján alkotmányjogi panaszt benyújtani hozzánk a népszavazás megtiltását kérve, vagy a 27. § tiszta szövegezése alapján erre csak már megtörtént alapjogi sérelem esetében van mód? A mostani döntésünk tartalmában inkább a második verzió mellett áll ki – követve az ABv.-t – de homályban hagyta a dilemmában való alapvetést.

- [36] 2. Ezt szeretném párhuzamos indokolásomban explicitté tenni, és rögzíteni, hogy megítélésem szerint egyrészt az Abtv. 27. § tisztán rögzített értelmével ellentétes lenne, ha már a lehetséges jövőbeli alaptörvényi sérelem esetén is megtiltanánk egy népszavazási eljárás lefolytatását, másrészt a demokratikus jogállam alaptörvényi elvével szembenállóan döntenénk. A népszavazás útján alapuló hatalomgyakorlás ugyanis az Alaptörvény B) cikkének (4) bekezdésében a képviseleti demokrácia mellett az állami hatalomgyakorlás alapjaként szerepel, és bár a képviseleti demokrácia mellett ez csak kivételes jelleggel jelenti ennek alapját, ám e kivételesség szűkítő jellegének mértékét a 8. cikk népszavazási akadályainak taxatív felsorolása, továbbá az itt megállapított magas érvényességi és eredményességi küszöbök már megadták. Minden ezen túli szűkítés már alaptörvényellenesen a hatalomgyakorlásban való közvetlen néprészvétel demokráciában játszott szerepét sértené.
- [37] 3. Az ügy által felvetett szélesebb elvi dilemmát az alkotmánybírósági döntések kötőerejének a kérdése jelenti. Ezt a dilemmát úgy lehet megfogalmazni, hogy a minden ügy eldöntése kapcsán középponti támpontunkat jelentő alaptörvényi rendelkezések mellett milyen erősséget kell elérni egy korábbi döntésünknek ahhoz, hogy felemelkedjen kötőerőben az alaptörvényi rendelkezések mellé?
- [38] A kötőerő a korábbi bírósági döntések esetén a kontinentális jogban csak akkor jön létre – szemben a szigorúbb angol precedensjogi kötőerővel –, ha azonos ügyekben a legfelsőbb bírói fórum több döntésben végig gondolta a felmerült esetek összefüggéseit, és ezekkel fokozatosan egy egyetlen irányba mutató értelmezési normatívával zárta le a többféle értelmezés lehetséges irányait, egyet a középpontba emelve, és ezt kötelező erővel ellátva. Egy döntés a kontinentális jogrendszerekben nem hoz létre kötőerővel rendelkező bírósági gyakorlatot. A '90-es évek végén mintegy kétezer bírósági döntést elemezve a hazai felsőbb bíróságok esetében én is ezt tudtam megállapítani (lásd: Pokol Béla: Felsőbírói jogértelmezés Magyarországon. Jogtudományi Közlöny 1999/11. szám, illetve „A bírói precedensjog”. Magyar Jog 1999/4. szám és „A jogértelmezés alapjai”. Magyar Jog 1999/11. szám) A szigorúbb angol precedensjogi kötőerőtől eltérés, ahol már egyetlen korábbi döntés kötőerővel bír, azért megfelelőbb a kontinentális európai országokban az egyetlen döntéssel szemben a tágabb bírói gyakorlatot a középpontba emelni, mert itt alapvetően a törvényi rendelkezésektől várjuk el a jogi rendezés megadását. Az eseti bírói érvelés törvényekből származtatását követeli meg a kontinentális jogi kultúra az absztrakt és dogmatikailag rendszerezett kódexszerűbb törvényeivel, és ha az utóbbi évtizedekben ismét engedetté is vált a bírói jog az itteni országokban, az csak kivételesen jelenhet meg a törvények kiegészítőjeként. Ugyanennek kell érvényesnek lenni az Alaptörvény és az ezt értelmező alkotmánybírósági döntések vonatkozásában is, noha az egyszerű törvényekhez képest általánosabb normatívákat és elveket tartalmazó Alaptörvény esetében – az e jellegből fakadó értelmezési kényszer miatt – az alkotmánybírósági döntések sűrűbben emelkednek fel kötőerővel rendelkező alkotmányjoggá.
- [39] A fentiekből kifolyóan tehát középponti kérdésként merül fel az, hogy miként értelmezzük az alkotmánybírósági gyakorlatunkban elfogadott elvet a korábbi döntéseink kötőerejéről. Az Ügyend 41. § (6) bekezdése ezt úgy rögzíti, hogy az eddigi joggyakorlattól eltérést kell az mindenkor előadó bírónak jeleznie a tervezete készítésekor. Én ezt a kontinentális jogcsalád egészében bevett módon csak úgy tudom értelmezni, hogy egyetlen korábbi alkotmánybírósági döntésünk még nem jelent joggyakorlatot. Csak ha olyan szintre érkezik egy alaptörvényi rendelkezés nyitottságának végig gondolása – és ennek egy meghatározott irányba lezárása –, hogy azt több esetben végig gondoltuk, és egy meghatározott normatív irány kikristályosodott, csak akkor jön létre e téren a megszilárdult joggyakorlat, csak ekkor rendelkezik kötőerővel egy alkotmánybírósági értelmezés.

Budapest, 2017. február 13.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

- [40] A párhuzamos indokolás 1. és 2. pontjához csatlakozom:

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

[41] A párhuzamos indokolás 1. és 2. pontjához csatlakozom:

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [42] „A Rákóczi úton, ahol különben is minden kávéházban, ahol napközben lókupecsek alkudoztak: estére tündérszínpadot állítottak: egy nagy földalatti helység (az Olimpia) nyílt, ahol az éjszaka összefolyt a nappallal, csak akkor lehetett észrevenni, hogy megvirradt, amikor a másvilágról a villamoskocsi csengetése hallatszott. [...] a Király utca mellékutcáiban kiskorcsmák nyílnak [...], amelyek hajnalban ébrednek azoknak a mulattatására, akik odáig már jóllaktak mindennel, amit a pesti éjszaka kínált, és csupán megpihenni óhajtanak egy csendes kis zugban, zongorajáték mellett [...]. Ezekben a hallatlan spelunkákban a legelőkelőbb urak is szívesen tanyáznak, mert azt mondják, hogy itt festék nélkül, a maga valóságában látni a hervadó éjjeli életet.” – így írja le Krúdy a jelen ügy alapját képező helyi népszavazási kezdeményezéssel érintett „Vigalmi Negyed” egy évszázaddal ezelőtti élénk éjszakai életét.
- [43] Országos közügyekben a magyar nép, helyi közügyekben pedig a helyi választópolgárok közössége természetesen dönthet úgy népszavazás keretében, hogy véget vet egy régi időkre visszanyúló hagyománynak. Mindezt azonban csak az Alaptörvény keretei között teheti, különösen nem korlátozhat alapjogot az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével ellentétesen (így szükségtelenül, aránytalanul).
- [44] Az indítványozó – többek között – az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított vállalkozási szabadságára és az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogára hivatkozik. Ezeket a népszavazási kezdeményezés tárgyát képező szabályozásnak nem szabad alaptörvény-ellenesen korlátoznia.
- [45] Ugyanakkor – ahogy arra már az ABh.-hoz fűzött különvéleményemben rámutattam – az Alkotmánybíróság (addigi) következetes joggyakorlata alapján egy későbbi esetleges jogszabály-módosítás általi „érintettség” nem alapozza meg semmilyen, de végképp nem az Abtv. 27. § szerinti bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz benyújtását. „Még az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, normakontrollra irányuló alkotmányjogi panaszok esetén is legalább az szükséges az érintettséghez, hogy »jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik« {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]}. Ilyen esetben tehát feltétel egy már létező jogszabály, konkrét jogszabályi rendelkezés, amelynek a jogsérelmet okozó – kényszerítően, pusztán az időmúlás következtében bekövetkező – hatását az Alkotmánybíróság egyértelműen meg tudja ítélni. Nem állapítható meg ugyanakkor az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozó alapjogát csak »potenciálisan érinti« vagy a »jogsérelem hipotetikus« {vö. 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [20]; 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]–[11]}. {ABh., Indokolás [90]–[92]}.
- [46] A jelen ügyben egy még meg nem tartott népszavazás alapján esetlegesen megalkotandó jogszabály okozhat alapjogsérelmet, a népszavazást lehetővé tevő bírói döntés önmagában nem. Ha a jogszabály megalkotására sor kerül, akkor azt az Abtv. 26. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal meg lehet támadni. Az Abtv. 27. §-a szerint alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett akkor fordulhat alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, ha a bírói döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti. A bírói döntés azonban a hivatkozott alapjogokat nem korlátozta, az indítványozó érintettsége nem következett be, ezért az alkotmányjogi panasz visszautasításával egyetértek.
- [47] Nem értek egyet ugyanakkor a többségi határozat indokolásának azzal a részével, amely a jelen ügy és az ABh. tárgyát képező népszavazási kezdeményezés, illetve alkotmányjogi panasz között a döntés érdemére kiható lényeges különbséget állít, továbbá megismétel az Alaptörvény-értelmezésére vonatkozó vitatható tételeket.
- [48] Az ABh. az akkor vizsgált kúriai döntés megsemmisítésével olyan egy országos népszavazás kitzűzésére irányuló kezdeményezést állított meg, amelynek a Kúria döntése szerint nem lett volna semmilyen jogi akadálya. A jelen ügy – ABh.-ra építő – többségi indokolása állítja, hogy „a nők – a férfiakhoz képest – kedvezőbb (nem azonos) alanyi jogokra tarthatnak igényt, a XIX. cikk (4) bekezdése második mondata alapján különösen az állami nyugdíjra jogosultság területén.” Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése szerint „[t]örvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.” Valójában az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésének feltételes megfogalmazásából szövegszerűen az következik, hogy a nők előnyben részesítése egyes nyugdíjszabályok vonatkozásában a törvényalkotó számára biztosított lehető-

ség csupán. Az ABh. alapügyében hitelesített népszavazási kérdés a lényeges tartalma szerint arra irányult, hogy a nyugdíjba vonulás lehetőségét a férfiak számára is a nők számára biztosított kedvezményekkel, vagyis azonosan tegyék lehetővé, tehát eredményes népszavazás sem járt volna a nők alkotmányos alapjogának elvonásával, korlátozásával.

- [49] A jelen ügyben viszont a helyi népszavazási kezdeményezés szabad szemmel láthatóan a vállalkozás szabadságának mint alapjognak a korlátozására irányul. Ha a helyi népszavazás érvényes és eredményes, és a népszavazásra feltett kérdés a többség támogatta, a képviselő-testület köteles száznolcva napon belül a rendeletet megalkotni, s a döntés egy évig kötelező [Nsztv. 59–60. §]. A kezdeményezést támogató eredményes népszavazás esetén tehát a jelen ügyben kényszerítően alapjog-korlátozásra kerül sor, míg az ABh. alapügyében szereplő kezdeményezés esetén nem feltétlenül kellett volna senkinek alanyi jogosultságát korlátozni, végképp nem alapjogát. Ráadásul a jelen ügyben az indítványozó a bíróság előtti felülvizsgálati eljárásban II. rendű kérelmező volt, azaz félként vett részt abban és ügyében érdemi bírói döntés született, míg az ABh. alapügyében az indítványozók kérelmezőként nem vettek részt. Mindezekre tekintettel az az álláspontom, hogy az ABh. érvelési logikájából kiindulva a jelen ügyben hozott döntést nem lehet meggyőzően alátámasztani, sőt, abból inkább az következett volna, hogy a jelen ügyben érdemi vizsgálatot kellett volna lefolytatnia az Alkotmánybíróságnak, hiszen a jelen ügyben erősebb érvek merültek fel az indítványozó érintettsége mellett.
- [50] Mivel az ABh.-nak a jelen ügyben a precedensként való felhasználása vitatható – és már meghozatalakor sem értettem vele egyet, – ezért véleményem szerint a többségi határozatban az ABh.-tól kifejezetten el kellett volna határolódnia. Egyetlen egy alkotmánybírói döntésben megjelenő értelmezés még nem minősül megváltoztathatatlan joggyakorlatnak, de ha – alappal vagy alaptalanul – későbbi döntésekben jó példaként emlegetjük fel, akkor fennáll annak a veszélye, hogy végül joggyakorlattá, hagyománnyá válik. Meg tudom érteni azokat, akik a pesti éjszaka évszázados pezsgésére nosztalgikus érzésekkel gondolnak és féltik ennek a hagyománynak az esetleges megszakadását. Azt már kevésbé értem, hogy miért nem tudjuk elengedni az ABh.-beli érvelési formulák emlegetését (ráadásul úgy, hogy nem is alkalmazzuk azokat következetesen).

Budapest, 2018. február 13.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: IV/2225/2017.

